

CAPÍTULO TERCERO

¿EXISTEN AÚN PRERROGATIVAS PÚBLICAS EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO?

JOSÉ LUIS BENAVIDES¹

Resumen: el contrato administrativo clásico (de origen francés) se caracterizó por la presencia esencial de prerrogativas de poder público de la administración contratante. La evolución de la práctica del contrato (y tal vez incluso desde siempre) ha mostrado la relatividad de la oposición de esta condición frente al contrato comercial. Las distintas manifestaciones clásicas de las prerrogativas extracontractuales de la Administración (control, sanción del incumplimiento, modificación y terminación unilaterales), inherentes al contrato, aún sin texto que las estipule, ceden frente a la reforzada necesidad de incluirlas con estrecha definición en el contrato. Con fundamento en reglas constitucionales de habilitación de poderes unilaterales o con dinámicas del mercado que exigen seguridad jurídica, la Administración ve cada vez más enmarcados sus poderes en el contrato. Por su parte, el derecho comercial exige mayor dinamismo, y las tendencias y reformas se orientan al unilateralismo contractual, que le reconoce poderes directos al acreedor, con

1 Doctor en Derecho Público y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

exigencia reforzada de un debido proceso. La aproximación de los dos contratos, administrativo y comercial, revela su carácter instrumental al servicio de valores públicos y privados cambiantes.

Palabras clave: contrato administrativo, prerrogativas de poder público, unilateralismo, cláusulas exorbitantes.

INTRODUCCIÓN

Unos de los aspectos más particulares del contrato administrativo clásico es el reconocimiento de prerrogativas públicas de la administración contratante sobre su contratista, ajenas a las relaciones jurídicamente igualitarias del derecho privado. Los poderes unilaterales de la Administración son tan determinantes que han constituido uno de los criterios esenciales de identificación del contrato administrativo, por medio de la cláusula exorbitante. Además, estarán implícitos en el contrato administrativo clásico, de influencia francesa, aunque no se consagren como cláusula específica. Criterio determinante o consecuencia del contrato, las prerrogativas unilaterales de la Administración estarán siempre presentes en el contrato administrativo y determinan su especificidad.

Sin embargo, hoy las cosas no parecen ser tan claras ni tajantes. El contrato estatal del Estatuto General de Contratación colombiano (Ley 80 de 1993) no se identifica con las prerrogativas públicas de la administración contratante. El Estatuto abandonó los criterios materiales y legales de identificación del contrato administrativo para consagrar un criterio orgánico, que modificó incluso la denominación de “contratos administrativos” por la de contratos “estatales”, de tal suerte que el objeto mismo del Estatuto es “disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales” (art. 1.º). La regulación se destina así no solo a las entidades de carácter administrativo, sino incluso a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta con capital público mayori-

tario (art. 2.1). En esta dinámica comprensiva (en principio) de los contratos del Estado, las prerrogativas públicas de las entidades contratantes fueron restringidas a las clásicas cláusulas exorbitantes, llamadas ahora excepcionales, de terminación, modificación e interpretación unilaterales y caducidad (art. 14), sin que, incluso, la también clásica de reversión fuera calificada como tal, a pesar de ser obligada en los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado (art. 14.2). Por lo demás, estas cláusulas están solo obligadas en ciertos contratos que vinculan objetos o tareas esenciales administrativas (monopolios públicos, servicios públicos, explotación y concesión de bienes del Estado y obra pública) (art. 14.2), quedando prohibidas en una serie de contratos, bien en razón de la naturaleza de las partes contratantes o ciertos objetos particularmente comerciales (art. 14, parg.).

La restricción de cláusulas excepcionales a ciertos contratos inclinó a la jurisprudencia del Consejo de Estado hacia la interpretación restrictiva de los poderes excepcionales, al considerar la autorización de incluir las cláusulas en dos contratos (suministro y prestación de servicios), pero excluía necesariamente su pacto en todos los otros contratos estatales². En la misma orientación, y después de adoptar posiciones alternas, la corporación consideró que los poderes unilaterales constituían sistemáticamente prerrogativas públicas ajenas a la esencia de las relaciones de derecho privado marcadas indeleblemente por la igualdad jurídica de las partes. Por ello, en una sentencia de principio, consideró que las partes no podrían pactar la imposición unilateral de multas³, y fue necesario propiciar una ley que estableciera la potestad de la administración contratante, al igual que la de declarar incumplido el contrato para ha-

2 CE, sec. III, sent. 30/11/2006, exp. 30832.

3 CE, sec. III, sent. 20/10/05, exp. 14579.

cer efectiva la cláusula penal, cuando en él se pactara (Ley 1150 de 2007, art. 17).

Con esta dinámica normativa y jurisprudencial, se relativizaba el distanciamiento del contrato administrativo clásico, que había propiciado la concepción del contrato estatal de la Ley 80 de 1993. La afirmación de la particularidad de los poderes unilaterales, como manifestación de prerrogativa pública propia de los contratos públicos, ajena a los contratos comerciales entre particulares, acercaba el contrato estatal al clásico contrato administrativo.

Y, sin embargo, la oposición flagrante entre contrato administrativo y contrato de derecho privado no parece tan evidentemente fundada en el régimen derogatorio del derecho común. Bien es cierto que en sus relaciones contractuales la Administración pública tiene una posición de privilegio frente a su contratista privado, marcada por los intereses públicos que pueden estar vinculados con el contrato. Pero a esta situación no necesariamente se llega por un régimen de exorbitancia pública. Por otra parte, el vínculo con el servicio público o el interés general, que caracterizó la ejecución del contrato administrativo clásico, no está presente, de manera concreta, en muchos (por no decir, en la mayoría) de los contratos de la Administración. Estas dos realidades marcan una fuerte tendencia contemporánea a la *contractualización* de los poderes unilaterales de la Administración y ponen de presente la convergencia de la contratación administrativa de influencia francesa con la contratación comercial que caracteriza el régimen de los contratos en la mayoría de los países del mundo.

La presentación de esta dinámica actual parece especialmente pertinente en el contrato administrativo francés, que orientó e inspiró tanto nuestro régimen contractual como el de la mayoría de los países latinoamericanos. Por ello, resulta conveniente presentar la caracterización de las prerrogativas unilaterales de la teoría del contrato administrativo

clásico (I), para poder apreciar su realidad, un tanto distante, reforzada por la evolución contemporánea (II).

I. CARACTERIZACIÓN DE LAS PRERROGATIVAS UNILATERALES EN LA TEORÍA CLÁSICA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

El régimen exorbitante del contrato administrativo clásico va mucho más allá de la consagración de ciertos poderes unilaterales de la administración contratante, lo que determina su fundamento extracontractual (A), que se manifiesta de diversas formas (B).

A. Fundamento extracontractual de las prerrogativas de la administración contratante

La teoría del contrato administrativo se estructuró en torno al régimen jurídico derogatorio del derecho común, fundado en los intereses divergentes de las partes contratantes. La Administración persigue un interés público en el contrato, mientras el particular contratista tan solo busca un provecho económico individual, propio de su actividad comercial. Los intereses en el contrato administrativo son así esencialmente opuestos, y en esta divergencia la Administración pública tiene responsabilidades superiores en el logro de esos cometidos públicos, cuya concreción no puede estar subordinada por completo a la dinámica del contrato, en su concepción común del derecho privado, determinada básicamente por su estabilidad y relatividad, sobre la regla primordial del Código Civil según la cual el contrato es ley para las partes (art. 1134 francés; 1103 actual).

Las prerrogativas unilaterales de la administración contratante no se derivan del contrato, sino de las competencias propias de la Administración para el cumplimiento de sus responsabilidades en la preservación de la correcta ejecución de los servicios públicos. Pequignot explicaba:

[...] en los contratos administrativos, la Administración goza de un derecho de control, incluso de un derecho de dirección sobre su contratista. Se puede apreciar que se trata de un derecho derivado de la idea del servicio público, más que de una idea contractual. El derecho de la Administración va más allá del simple derecho de un contratante ordinario a obtener la prestación inscrita en su contrato porque aquí, si dos intereses se enfrentan, uno de ellos es el interés público, interés que solo la Administración busca y que, siendo prevalente sobre los intereses privados, le confiere poderes exorbitantes sobre su contratista⁴.

El extracto plasma la concepción más clásica del contrato administrativo, que lo vincula de manera indefectible al servicio público. También pone de presente la particularidad del servicio público francés, en el que el Estado es el legítimo (único) titular del interés general, que se contraponen a los intereses de los particulares, necesariamente individuales y egoístas. Este antagonismo de intereses público-privados, sumado a la realización efectiva del servicio público, mediante el contrato administrativo, que siempre lo vincula, legitima y explica con naturalidad los poderes innatos de la Administración, que tiene, de manera exclusiva, la responsabilidad de lograr el servicio público y el interés general. Es el servicio público y, por ende, el interés general, el fundamento, la legitimación del poder de control y dirección del contrato, y no el contrato mismo, como acuerdo de voluntades.

En estas condiciones, si las prerrogativas no se derivan de la lógica contractual sino de la dinámica propia a la Administración para la realización de los servicios públicos, resulta consecuente que los poderes no se limiten a los específicamente comprendidos por los textos contractuales.

4 GEORGE PÉQUIGNOT, *Théorie générale des contrats administratifs*, París, Pedone, 1945, p. 306.

Será la Administración, por su dinámica y legitimación propia de autoridad pública, la que valore y defina concretamente cuándo y con qué alcance los necesita, para lograr sus responsabilidades como titular del interés general. Las prerrogativas de la administración contratante son así inherentes a su condición de autoridad pública. Su ejercicio estará consecuentemente controlado por las reglas aplicables a la actividad de la administración en ejercicio de poderes discrecionales, en las cuales la proporcionalidad y la eficacia para el logro de los fines públicos serán determinantes en su control por el juez administrativo.

Es este el sentido particular y técnico de la condición extracontractual de los poderes exorbitantes de la Administración. En América Latina se afirma con frecuencia que ellos son extracontractuales porque no están plasmados en el contrato, sino en la ley. No obstante, esta explicación distorsiona la esencia de la noción. En toda relación contractual existen diversos aspectos que no son objeto del acuerdo entre las partes. El carácter supletivo de muy numerosas disposiciones legales tiene por objeto completar la voluntad de las partes cuando no han regulado el tema. Más aún, existen muchos aspectos definidos por la ley que las partes no pueden derogar, por ser normas de orden público, como los límites a las restricciones de la responsabilidad, que pueden estas pactar, y la imposibilidad de renunciar a ciertos derechos, o incluso múltiples condiciones contractuales impuestas por el legislador en virtud del intervencionismo contractual, como ocurre en el contrato de trabajo, en los arrendamientos comerciales y urbanos, en contratos de seguro o financieros, en los de transporte o en las regulaciones de los estatutos protectores del consumidor, por solo citar algunos ejemplos. En todos esos casos, las disposiciones supletivas y las de orden público no dejan de ser estrictamente contractuales, pues forman parte del contrato. Como lo expresa con claridad el Código Civil, "las convenciones obligan no solo a lo que en ellas

se expresa, sino también a todo aquello que la equidad, los usos o la ley otorgan a la obligación, según su naturaleza” (art. 1135, actual 1194). Las condiciones (cláusulas) impuestas o establecidas por el legislador integran el contrato. Su naturaleza es contractual.

Por el contrario, el régimen exorbitante de la Administración en el contrato administrativo es en esencia distinto. Las prerrogativas de la Administración no reflejan una situación de preponderancia de una parte contractual dentro del contrato, sino la persistencia de prerrogativas públicas ajenas a este que se proyectan sobre él. Es esta la razón básica por la cual el contrato administrativo, en general, y las prerrogativas públicas de la Administración, en particular, se vinculan de manera sustancial con el servicio público. No son así una expresión de poderes contractuales, sino la concreción de prerrogativas públicas que se manifiestan en el contrato. La diferencia no es terminológica, sino profundamente sustancial. Si el fundamento de las prerrogativas es el buen funcionamiento del servicio público, su concreción, alcance, funcionamiento y límites están determinados por el mismo servicio público y no por la dinámica contractual, que no puede limitar su alcance. El servicio público es así el catalizador absoluto del contrato administrativo.

B. Manifestaciones de las prerrogativas

Las prerrogativas unilaterales de la Administración se manifiestan en las sanciones de esta ante el incumplimiento del contratista (1), la modificación de las condiciones contractuales (2) y la terminación del contrato (3).

1. Sanción a los incumplimientos contractuales

La Administración tiene el poder de imponer las penas previstas en el contrato, pero también de definir ejecutoriamente los daños y perjuicios a cargo del contratista, incluso si el

poder no está previsto en el contrato. Es el caso de la valoración económica del daño causado por el contratista, al no haber convocado a un arbitraje previsto en el contrato para resolver conflictos laborales colectivos⁵, la cuantificación de las pérdidas por unas ovejas que llegaron descongeladas al lugar de suministro⁶, o la concreción del perjuicio por el suministro de puertas y ventanas en cantidad menor que la pactada y por la cesión ilícita del contrato realizada por el contratista⁷.

Además, la Administración puede adoptar medidas de carácter coercitivo para asegurar el logro del objeto contractual, tomando posesión de la concesión de servicios (*mise sous séquestre*) o de la obra pública (*mise en regie*), haciendo ejecutar el servicio u obteniendo el suministro por otro contratista.

No estando definidas en los textos, el alcance específico de las medidas estará establecido por la Administración misma, bajo parámetros de necesidad y proporcionalidad, propios de la actuación administrativa. “Las decisiones sobre la toma de posesión son legales desde el instante en que son indispensables para asegurar la continuidad del servicio en caso de fracaso del concesionario. Su justificación se encuentra en su eficacia”⁸.

Y si las medidas coercitivas no son eficaces, o ante incumplimientos muy graves, la Administración puede resolver de forma unilateral el contrato, con la definición (también unilateral) de las consecuencias para el contratista, lo que incluye no solo las penalidades pactadas, sino también so-

5 CEf, 11/10/2029, Cie de navigation Sud Atlantique, Rec. Lebon, p. 892.

6 CE, 12/03/1926, Cie française du froid sec, Rec. Lebon, p. 283.

7 CE, 17/12/1929, Monnot, Rec. Lebon, p. 1123.

8 CE, 23/06/1944, ville de Toulon, RDP, 1945, p. 101.

portar el costo del nuevo proceso de contratación y el mayor valor del contrato que sustituya el resuelto⁹.

2. *Modificación unilateral del contrato*

En los años cincuenta trascendió una discusión doctrinal entre los profesores L'Huillier y de Laubadère en torno a la naturaleza del poder de modificación unilateral de la Administración en los contratos administrativos.

El primero sostenía¹⁰ (como lo acompañaría años después el profesor Francis-Paul Bénéoit¹¹) que este poder no era una prerrogativa general de la administración contratante, porque siempre estaba previsto en un texto, bien fuera en los pliegos de cláusulas generales del contrato o un texto reglamentario. La prerrogativa de la Administración sería así, en realidad, un poder surgido del contrato, sin derogación de la regla del Código Civil.

Por el contrario, el profesor de Laubadère¹² consideraba, siguiendo la opinión mayoritaria enunciada desde Gaston Jèze, que el contrato administrativo contenía en sí mismo la regla general de la modificación unilateral, aún sin ninguna previsión legal, reglamentaria o contractual. La controversia sería saldada treinta años después, cuando el Consejo de Estado consideró que la modificación unilateral surgía de la "aplicación de las reglas generales aplicables a los contra-

9 ANDRÉ DE LAUBADÈRE, FRANCK MODERNE y PIERRE DELVOLVÉ, *Traité des contrats administratifs*, París, LGDJ, t. I (1983) y t. II (1984), n. 967.

10 JEAN L'HUILLIER, "Les contrats administratifs tiennent-ils lieu de loi à l'administration", en *D, chron.*, vol. 88, 1953.

11 FRANCIS PAUL BÉNOIT, "De l'inexistence d'un pouvoir de modification unilatérale dans les contrats administratifs", en *JCP*, vol. I, 1963, p. 1775.

12 ANDRÉ DE LAUBADÈRE, "Du pouvoir de l'administration d'imposer unilatéralement des changements aux dispositions des contrats administratifs", en *RDP*, 1954, p. 36.

tos administrativos”¹³, lo que quiere decir que no necesita texto alguno que habilite esta prerrogativa administrativa.

Siendo una prerrogativa extracontractual, la justificación de la modificación unilateral “solo puede estar fundada en las exigencias de los servicios públicos, y los cambios sobrevinientes en sus exigencias, en las necesidades del servicio mismo”¹⁴. La proporcionalidad de la medida también estará definida por la necesidad concreta del servicio. La apreciación de la legalidad del acto responde así a los parámetros de juzgamiento de la actividad unilateral de la Administración, del acto administrativo, en sentido concreto.

3. *Terminación unilateral del contrato*

Finalmente, la terminación unilateral del contrato por causas distintas del incumplimiento grave del contratista se fundamenta en las razones del servicio, que imponen la decisión de la Administración de no continuar con su ejecución. Una vez más, se trata de un poder implícito en el contrato administrativo, también independientemente de cualquier previsión contractual, legal o reglamentaria.

Afirmada de manera no conflictiva por la doctrina, la prerrogativa existe incluso en regímenes distintos de los de influencia francesa, regulados por el derecho común. Así, desde la célebre sentencia de 1875, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos consideró que un contrato de suministros para la construcción de buques a la Armada podía ser resuelto de manera unilateral, por razones de interés general. La necesidad de armamento, al origen del contrato, había dejado de existir con el final de la Guerra de Secesión¹⁵. En el mismo sentido, el régimen de *common*

13 CE, Ass. 02/05/1983, Union des transports urbains et régionaux, *RD*, 1984, p. 212.

14 *Traité*, n. 1175.

15 US vs. Corliss Steam engine Company, 91 U.S.321/1875.

law de los contratos de la Administración en Inglaterra no impide la aplicación de la regla conocida como *fettering freedom of action by contract*, en cuya virtud “la Corona no puede comprometer su libertad de acción en materias que afectan al bien público”¹⁶, de tal suerte que el Estado no abandona por completo sus prerrogativas.

II. CONTRACTUALIZACIÓN DE LOS PODERES UNILATERALES DE LA ADMINISTRACIÓN

Las obras recientes francesas sobre la contratación administrativa no dejan de señalar las particularidades de la ejecución del contrato y el sello característico de las prerrogativas unilaterales de la Administración. Sin embargo, también presentan, cada vez con mayor fuerza, dudas sobre la fundamentación real de esta caracterización, matizando el alcance general con que se ha presentado en la primera parte de este análisis. Esta restricción conceptual (A) se materializa de manera específica en las distintas expresiones de poderes unilaterales (B).

A. Relativización conceptual del antagonismo de poderes unilaterales

La preservación del servicio público a la base de las prerrogativas contiene una doble indefinición creciente. Por una parte, la noción misma del servicio público no deja de tener crisis sobre su alcance, y por otra, su conexidad con todos los contratos administrativos es artificial, en muchos casos. Presente en la concesión de servicio público, tan determinante en la consolidación del contrato administrativo francés en el primer tercio del siglo xx, la afectación real del

16 SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2.^a ed., t. iv, El Contrato Administrativo, Pamplona, Aranzadi, 2008, p. 359.

servicio público por la ejecución de contratos distintos de la concesión resulta en muchos casos *virtual*. El fundamento de las prerrogativas se extiende así al interés general, pero la ambigüedad aumenta por la dificultad de concreción específica de la noción del interés general. No será suficiente una afectación indirecta del interés general, caso en el cual todo contrato de la Administración lo involucra, y la distinción esencial del derecho francés entre contratos administrativos y contratos de derecho privado deja de tener sentido.

Si la noción de interés general se torna vaga e inasible, será incierta también la legitimación de las potestades públicas de la Administración para desconocer la natural fuerza vinculante del contrato.

Ejercidos en otros tipos de contratos distintos de la concesión, en los que el vínculo concreto con el servicio público es un tanto ilusorio, como sucede, en general, en las compras públicas (suministro de bienes y servicios e incluso en muchas obras), en la práctica los poderes unilaterales están definidos por el contrato mismo o por los documentos contractuales, como los pliegos de cláusulas administrativas o términos técnicos generales. Reforzando esta realidad, la lógica eminentemente competitiva del derecho comunitario, que busca la preservación del mercado interno, dejando de lado la preservación de las misiones de interés general de las entidades públicas, influye bastante en la dinámica de ejecución de los contratos públicos¹⁷. La mayor definición de los poderes responde también a las preocupaciones de las empresas contratistas por la inseguridad jurídica fruto de prerrogativas no delimitadas por los textos.

17 GABRIEL ECKERT, "Les pouvoirs de l'Administration dans l'exécution du contrat et la théorie générale des contrats administratifs", en *Contrats et marchés publics*, n.º 10, oct., étude 9, 2010, n. 18

B. Modalidades de poderes unilaterales

En cada uno de las expresiones de los poderes unilaterales se pueden identificar restricciones de su alcance general.

1. *Terminación unilateral*

De manera incluso más derogatoria de la fuerza vinculante del contrato, frente al derecho francés, la Corte Suprema de los Estados Unidos estableció, en la sentencia referida, que la Administración tenía la autonomía para resolver el contrato “cuando, por cualquier causa, el interés público así lo requiera”, con la posibilidad de negociar con su contratista las condiciones y consecuencias de la resolución. Pero la negociación fuerte con el contratista no le garantiza a este un resultado, cuando el principio general del contrato administrativo francés establece que tiene derecho a una indemnización integral que comprende las pérdidas que sufre por la decisión de terminación anticipada y el lucro cesante, al no poder lograr la ejecución completa del contrato¹⁸.

No obstante, la amplitud de las condiciones de terminación unilateral estadounidense fue enmarcada por leyes de la posguerra (The Armed Service Procurement Act 1947 y Federal Property and Administrative Services Act 1949), y de manera generalizada, el Código Federal de Contratación Pública (Federal Acquisition Regulation ‘FAR’) la regula para los distintos contratos, desde su primera versión en 1964. De manera detallada, su acápite 49 regula la terminación unilateral, estableciendo reglas generales (49.1) y particulares para la resolución por conveniencia, que incluye valoración razonada de lucro cesante (49.2 y 49.3), y reglas para la terminación por incumplimiento del contratista

18 CE, 02/11/1960, *Soc. Les distilleries de la Saane et de Beaune-la-Rolande réunies*, R, 1052.

(49.4). El Código también regula de manera detallada los eventos y procedimientos para la modificación unilateral del contrato (43.2).

En Francia se impone concretar la manera como se aplica el principio de terminación unilateral en los distintos tipos de contratos, lo que permite apreciar la realidad de diversas formas de *contractualización* del poder.

La influencia internacional que auspició la expansión de las asociaciones o alianzas público-privadas (*Public Private Partnership*) en el mundo desde los años noventa, figuras contractuales cercanas a las concesiones, propició su regulación explícita en Francia (Ord. 2004-559 del 17 de junio de 2004), imponiendo así cláusulas contractuales en las que se precisen las “modalidades de control de la ejecución del contrato por la persona pública”, “las sanciones y penalidades aplicables” y las “condiciones en las que puede adicionarse el contrato, y ante ausencia del acuerdo entre las partes, las condiciones en que la persona pública contratante puede modificar ciertos aspectos del contrato o proceder a su terminación” (art. 11, mod.).

La enunciación clara sobre la regla de terminación unilateral por interés general de la concesión apareció tardíamente en 1987^[19]. Además, el costo formidable para la Administración y la influencia de la normatividad de las alianzas público-privadas imponen en la práctica una regulación contractual de la medida, restringiendo al máximo la eventualidad de una terminación sin texto.

En el contrato de obra, la terminación unilateral tiene amplia aceptación. El vínculo de la obra con el interés general permite afirmar la permanente posibilidad de desistir de su completa realización. No obstante, esta condición no

19 LAURENT RICHER, *Droit des contrats administratifs*, 9.^a ed., París, LGDJ, 2014, n. 459. CE, 02/02/1987, Société TV6, n.º 81131, p. 29, y TC, 02/03/1987, Soc. d'aménagement et de développement de Briançon-Montgenèvre, *RFDA*, 1987.191.

es exclusiva de la obra pública, sino inherente al contrato mismo de obra²⁰. En efecto, la prerrogativa del desistimiento de la obra por su dueño es una condición natural de este contrato, regulada de manera explícita por los códigos civiles (art. 1794).

En cuanto a otros contratos de suministro de bienes o servicios, los autores del *Traité* exponen la muy detallada regulación de la terminación unilateral en los pliegos de cláusulas generales de suministros corrientes y servicios, de prestaciones intelectuales y de compras públicas industriales (al igual que su versión actual de 2009), que comprende la identificación de los casos de terminación y sus consecuencias.

Finalmente, es pertinente recordar que un altísimo volumen de las compras y servicios corrientes no comportan una relación directa con un servicio público ni con una tarea misional administrativa de las entidades públicas. Como explicaba el comisario de Gobierno en el fallo *Granits Propyroïdes* en 1912 (*GAJA*, 19.^a ed., n.º 25), para la calificación de contrato administrativo “no es suficiente que el suministro objeto del contrato deba ser utilizado después para un servicio público”. En estos casos, entonces, la terminación unilateral convenida en el contrato no escapa a la dinámica propia del contrato privado. En efecto, muchas de las tipologías comerciales y civiles consagran explícitamente este poder, como sucede en el suministro comercial, la prestación de servicio intelectual, el contrato de trabajo, la agencia comercial, los contratos de representación o las distintas modalidades de arrendamiento.

20 FRANÇOIS LLORENS, *Contrat d'entreprise et marché de travaux publics*, París, LGDJ, 1981.

2. *Modificación unilateral*

Respecto a la modificación unilateral, pese a que la doctrina francesa considera definitivamente saldada la discusión sobre su carácter de principio general, los fallos determinantes del Consejo de Estado revelan situaciones particulares del ejercicio de la prerrogativa administrativa, vinculadas con la organización del servicio público. El primero, al origen de la controversia ilustrada antes²¹, se refirió a la modificación de los horarios de tranvía en verano, con repercusión en una concesión, y por ello, la modificación consistía en una reorganización del servicio, fuera del contrato mismo, como lo pone de presente Marion Ubaud-Bergeron²². En cuanto al fallo citado que cerraría la discusión doctrinal²³, la modificación objeto del litigio consistió en la adopción de un decreto ministerial que autorizaba a las entidades locales a organizar el servicio de transporte público urbano.

La modificación en los contratos de concesión tiene más carácter reglamentario. Son poderes de la Administración con influencia sobre el contrato, como también ocurre en los regímenes alemán, suizo e italiano, en los cuales los contratos de la Administración son comerciales²⁴, o en Inglaterra, donde la aplicación de las reglas de *common law* no impide algunas particularidades vinculadas a la condición de autoridad de la administración contratante.

Además, como hemos visto, la realidad práctica pone de manifiesto la amplitud de la regulación legal (contratos de asociación público-privada), así como mediante docu-

21 CE, 11/03/1910, Cie générale française des tramway, *GAJA*, 19.^a ed., n.º 21.

22 MARION UBAUD-BERGERON, *La mutabilité du contrat administratif*, tesis, Montpelier, 2004, p. 369.

23 CE, 02/02/1983, Union des transports publics urbains et régionaux, *RD*, 1984, p. 212.

24 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, "La figura del contrato administrativo", en *Revista de Administración Pública*, n.º 41, Madrid, 1963, pp. 123 y 126.

mentos contractuales, a lo que se suman dinámicas inherentes a ciertos contratos. En el contrato de obra pública, por ejemplo, sobresale el enorme poder de modificación de parte de la Administración mediante las *órdenes de servicio*, que precisan las modalidades y alcance específico de las prestaciones a cargo del contratista, que ejecuta la obra a nombre de la Administración. Pero este poder es inherente al contrato de obra mismo, como modulación de la facultad del dueño de la obra de desistir de su construcción. Como ponía de presente García de Enterría²⁵, “esa facultad [del *ius variandi*] a través de un derecho de desistimiento unilateral, está genéricamente reconocida a favor del *dominus operis* en el régimen común del contrato de obra (art. 1594)” (equivalente al art. 1794 del Código Civil francés). La cercanía entre la obra pública y la civil²⁶ es la causa de que desde hace tiempo las grandes empresas adopten en sus contratos los pliegos de condiciones de la Administración²⁷.

Y en cuanto a las compras de suministros y servicios, su esencia de simple provisión a la Administración los hace menos susceptibles a las modificaciones unilaterales fundadas en razones de interés general. En los bienes y servicios comunes “predomina la idea directriz según la cual el proveedor tiene la iniciativa y la escogencia de los medios de ejecución”²⁸. En los contratos industriales más complejos, los pliegos de cláusulas generales de 2009 tienen amplia regulación de las modificaciones de carácter técnico (art. 22), al igual que en las compras de prestación intelectual (art. 19).

De manera más general, aunque el Consejo de Estado francés haya afirmado la naturaleza de orden público de los poderes unilaterales de la administración, lo que prohíbe renunciar a ellos, es posible regularlos contractualmente,

²⁵ *Id.*, p. 124.

²⁶ LLORENS, *op. cit.*

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 119.

²⁸ *Traité*, n. 1255.

por cláusula o por los pliegos de cláusulas generales, como ocurre con los pliegos de obras, en su versión de 2009 (art. 15-2-2)^[29].

Además, las orientaciones impuestas por las directivas europeas han reforzado esta dinámica contractual. Inspiradas en la protección del mercado, las directivas comenzaron a preocuparse no solo de los procedimientos de contratación, sino también por las condiciones de ejecución. La Directiva 2004/18/CE aludía a ellas, exigiendo reglas no discriminatorias y la definición de las condiciones de ejecución del contrato en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones (cons. 33)^[30]. La Directiva 2014/24/EU fue más explícita, al regular la modificación de los contratos, estableciendo los eventos en que pueden ser posibles, imponiendo su previsión en los pliegos de condiciones, de manera clara, precisa e inequívoca, con determinación de su alcance y naturaleza, sin alterar la esencia del contrato inicial. Además, las obras, suministros y adiciones necesarios que no estén así descritos solo se podrán realizar si no es técnicamente factible contratar con otro proveedor o cuando contratar con otra empresa comporte un costo desmesurado para la entidad (art. 72).

La dinámica de las directivas comunitarias busca que los actores del mercado puedan calcular de antemano las posibilidades y el alcance de las eventuales modificaciones del futuro contrato desde su concepción. La regla civil básica de la regulación anticipada de las condiciones contractuales, esto es, el contrato ley para las partes, mantiene así toda su vigencia. Finalmente, la doctrina plantea así mismo dos elementos teóricos y prácticos de la restricción del poder de modificación del contrato.

29 RICHER, *op. cit.*, p. 235.

30 JOSÉ LUIS MEILÁN, "Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión", en *Revista de Administración Pública*, n.º 191, mayo-agosto, Madrid, 2013, p. 31.

En primer lugar, desde hace tiempo se ha reconocido la existencia y licitud del poder de modificación en derecho privado³¹, lo cual se ha acentuado recientemente en Francia con la reforma del derecho de las obligaciones, que reforzó, de manera formidable, el *unilateralismo contractual* (Ordenanza 2016-131). La redacción del nuevo artículo 1193 del Código Civil prescribe que “los contratos no pueden ser modificados o revocados sino con el consentimiento mutuo de las partes”, mientras que la versión original (antiguo art. 1134, inc. 2.º), solo planteaba la posibilidad de revocación. La doctrina ha visto en el cambio la posibilidad generalizada, “no solo de modificación por consentimiento mutuo de las partes, sino también por cláusula mediante la cual las partes confieren a una de ellas el poder de modificar el contrato”³².

También se ha puesto de presente que la compensación de la modificación unilateral administrativa para mantener el equilibrio financiero del contrato genera, en el fondo, su inmutabilidad, aproximándolo al derecho privado. En efecto, la indemnización por el subrogado pecuniario por el incumplimiento del contrato civil corresponde a la compensación por el *ius variandi* administrativo³³. En el mismo sentido, se ha subrayado que “la modificación unilateral administrati-

31 XAVIER DUPRÉ DE BOULOIS, *Le pouvoir de décision unilatérale*, París, LGDJ, 2006, t. 248; PAUL ALAIN FLORIERS, *Le droit des affaires en évolution: la modification unilatérale du contrat*, Buselas, Bruylant, 2003; CHRISTOPHE JAMIN y DENIS MAZEAUD (dirs.), *L'unilatéralisme et le droit des obligations*, París, Economica, 1999.

32 OLIVIER DESHAYES, THOMAS GENICON e YVES-MARIE LAITHIER, *Réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, París, LexisNexis, 2016, p. 381.

33 PASCAL ANCEL, “Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat”, en *RTD civ.*, n.º 4, 1999, p. 771; RAMÓN PARADA, *Los orígenes del contrato administrativo en el derecho español*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1963; MARION UBAUD-BERGERON, *Droit des contrats administratifs*, 2.ª ed., París, LexisNexis, 2017, p. 321.

va implica un cierto respeto de la esencia del contrato” por la indemnización debida a favor del contratista³⁴.

Y desde el punto de vista práctico, el maestro Hauriou había acentuado desde comienzo del siglo xx, en el comentario a la sentencia del Consejo de Estado sobre el principio de modificación unilateral³⁵, que la obligación de reparación integral le imponía a la Administración mucha prudencia en el ejercicio del poder, restringiéndose a los casos de verdadera necesidad pública urgente. Siguiendo esta observación, más de un siglo después, estudios detallados han demostrado cómo la Administración acude de manera muy excepcional a la modificación unilateral, privilegiando la solución concertada con su contratista, en la mayoría de los casos³⁶.

3. Dirección, control y poder sancionatorio

Frente a los mecanismos de sanción del incumplimiento, incluso los autores del *Traité* (n. 899) subrayan su carácter particular frente a los otros poderes. Mientras que la modificación y la terminación del contrato tienen la impronta extracontractual, por justificarse en valores externos al contrato, para el buen funcionamiento del servicio público, los poderes de sanción buscan principalmente reprimir los incumplimientos contractuales, aunque estos también pueden afectar la buena marcha de los servicios públicos. El control es así menos distante de la dinámica del contrato privado, en la que los poderes, por una parte, pueden buscar

34 STÉPHAN BRACONNIER, “Los poderes unilaterales de la Administración en los contratos públicos”, en *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas* (Alberto Montaña y Jorge Iván Rincón, eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 407.

35 CE, 10/02/1902, Cie nouvelle du gaz de Deville-lès-Rouen, S., 1902, II, 17.

36 ECKERT, *op. cit.*, n. 11; HOEFFNER, HÉLÈNE, *La modification du contrat administratif*, París, LGDJ, t. 260, 2009; UBAUD-BERGERON, *La mutabilité du contrat administratif*, *op. cit.*

el mismo efecto de sancionar el incumplimiento mediante la imposición de sanciones (cláusula penal), o la resolución unilateral del contrato.

La particularidad de los poderes de la Administración en el contrato administrativo estaría aquí marcada por el medio utilizado (la decisión previa o acto administrativo), y por la variedad de sanciones y su alcance, aun sin previsión de una regla contractual³⁷, como se deriva de la sentencia de principio³⁸.

Las sanciones administrativas desbordarían las posibilidades en materia de derecho privado, en la medida en que en estas la posibilidad de imponer sanciones unilaterales y de resolver el contrato está subordinada a su explícita consagración contractual. La regla del contrato ley para las partes (art. 1134, nuevo 1103) y la necesidad de convención para revocarlos (art. 1134, inc. 2.º, nuevo 1193), autorizan convenir la imposición de sanciones pecuniarias unilaterales por incumplimiento y los eventos de resolución con incumplimiento o sin incumplimiento del otro contratante y la consecuente efectividad de la cláusula penal pactada, de ser el caso. Pero el silencio del contrato o la ausencia de regulación específica por norma legal supletoria impedirían la definición y aplicación de sanciones unilaterales.

Sin embargo, aunque la Administración pudiera imponerlas sin texto, la práctica, también aquí, indica que las sanciones están sistemáticamente previstas en los documentos contractuales. Por lo demás, imponer sanciones sin texto implica para la Administración riesgos importantes derivados de su estricto control judicial. Como ilustración de esta realidad, el fallo de principio, que legitimó la definición de daños y perjuicios por la Administración³⁹,

37 *Traité*, n. 895 y ss.

38 CE, 31/05/1907, *Deplanque*, S. 1907.3.113, nota HAURIUO.

39 CE, 11/10/2029, *Cie de navigation Sud Atlantique*, *Rec. Lebon*, p. 892.

redujo la condena impuesta por esta de veinte mil a dos mil francos. La jurisprudencia reciente también ofrece ejemplos de reproches a la calificación administrativa de incumplimientos graves que justifican una resolución⁴⁰.

Se ha indicado ya la fuerte restricción establecida por la ordenanza de los contratos de alianzas público-privadas, que impone la regulación contractual del régimen sancionatorio. En efecto, las enormes implicaciones de una terminación por incumplimiento del concesionario y los riesgos para la Administración de una condena por terminación irregular hicieron que, en Francia, salvo habilitación contractual expresa, la Administración no pudiera terminar la concesión por incumplimiento del concesionario y tuviera que pedir su resolución al juez administrativo⁴¹, aunque recientemente el Consejo de Estado admitió una terminación unilateral⁴².

Finalmente, la relatividad del poder sancionatorio ha tenido un refuerzo extraordinario con la ampliación del unilateralismo en derecho privado, concretado en la reforma a las obligaciones del Código Civil francés (Ordenanza 2016-131).

La excepción de contrato no cumplido, expresión del poder unilateral en el contrato de derecho privado, fue ratificada por el nuevo artículo 1219, que describe sus condiciones de aplicación, y considerablemente extendida con la nueva figura de la *excepción por anticipación*, que le permite al acreedor suspender su obligación aun cuando su deudor no haya incumplido previamente la suya (art. 1220).

Ahora bien, ante el incumplimiento del deudor, el acreedor podía, a la luz del texto original del Código, hacerse autorizar por el juez para ejecutar él mismo la obligación,

40 CE, 12/03/1999, SA méribel 92, req. 176694; CE, 04/03/1991, Dpt de la Haute-Loire, Rec. Tables, p. 927; CE, 10/02/2016, Sté Sgnacité, req. 387769.

41 CE, 20/05/1892, Tessier, Rec. 456. Concl. Romieu; CE, 17/11/1944, Ville d'Avallon, Rec., p. 294.

42 CE, 12/11/2015, Société le jardin d'acclimatation, Rec., p. 395.

a expensas del deudor (1144). Esta diferencia esencial con la Administración, que como hemos visto, puede sustituir directamente al contratista, se ha restringido (o desaparecido) con la reforma de 2016, pues ahora el acreedor podrá igualmente hacer ejecutar la obligación incumplida directamente, a expensas del deudor, pidiéndole luego el reembolso de los gastos en que haya incurrido. La reforma limita la intervención de la autorización judicial a la destrucción de lo que el deudor haya hecho en violación del contrato y al avance de las sumas necesarias para ejecutar la prestación:

Art. 1222. Después de requerir al deudor, el acreedor también puede, en un tiempo y con un costo razonables, hacer ejecutar él mismo la obligación o, bajo autorización previa del juez, destruir lo que haya sido hecho en violación de ella. Puede también pedir al deudor el reembolso de las sumas comprometidas con este fin.

La reforma introduce también la nueva figura de la reducción del precio, mediante la cual el acreedor, después de un requerimiento infructuoso, puede aceptar la ejecución imperfecta del contrato y reducir proporcionalmente el precio debido por ella mediante una simple notificación al deudor:

Art. 1223. El acreedor puede, después de un requerimiento a su deudor, aceptar una ejecución imperfecta del contrato y solicitar una reducción proporcional del precio. Si no ha pagado aún, el acreedor notifica su decisión de reducir el precio en el menor tiempo posible.

Es entonces el acreedor quien califica unilateralmente el carácter imperfecto del cumplimiento del contrato y el valor correspondiente de la reducción correspondiente. La doctrina expone incluso que

[...] la reducción del precio no es una forma de responsabilidad. Por consiguiente, la reducción es viable aun cuando la

inejecución parcial tenga origen en un caso de fuerza mayor. Por ejemplo, el acreedor de un transportador puede reducir el precio en caso de retardo que sea la consecuencia de un caso fortuito⁴³.

Por último, la reforma consagró normativamente lo que había ya aceptado la jurisprudencia civil, esto es, la resolución unilateral del contrato por incumplimiento grave.

Artículo 1224. La resolución resulta, bien sea de la aplicación de una cláusula resolutoria, o bien, en caso de inejecución suficientemente grave, de una notificación del acreedor al deudor, o de una decisión judicial.

El texto original preveía la resolución judicial fruto de la cláusula resolutoria tácita en los contratos sinalagmáticos (art. 1184). No siendo una disposición de orden público, la Corte de Casación validó desde 1931 la derogatoria de la resolución judicial por las partes, mediante cláusulas resolutorias, llamadas también pacto comisorio expreso⁴⁴. Pero, además, desde 1998, la Corte abrió la posibilidad de la *resolución unilateral* declarada por el acreedor, independientemente de toda cláusula y de toda acción en justicia, cuando el incumplimiento fuera grave⁴⁵. La reforma de 2016 ratifica estas dos modalidades de resolución unilateral, complementarias a la judicial (arts. 1224-1227). La resolución unilateral del contrato administrativo por incumplimiento grave del contratista no es entonces hoy una potestad exorbitante al derecho común.

Esta trascendente reforma civil restringe aún más las particularidades de las medidas sancionatorias impuestas al contratista de la Administración. Quedarían como

43 DESHAYES *et al.*, *op. cit.*, p. 493.

44 Cass, req. 24/03/1931, Terré, Simler y Lequette, 1996, p. 523 ss.

45 Cass. 1.^a civs., 13/10/1998, n.º 96-21.485; *Bull. civs.*, 1998, I, n.º 300.

particularidades la amplitud que tiene la Administración para decidir la modalidad de las sanciones y su poder de definir el alcance de los daños y perjuicios, más el privilegio de su definición mediante un acto administrativo ejecutorio por vías administrativas. Pero hemos visto ya cómo los pliegos de cláusulas generales enmarcan de manera concreta estos poderes. Además, es necesario recordar los distintos medios del derecho privado para hacer efectivas los créditos a favor del acreedor, entre los cuales la cláusula penal, las pólizas de cumplimiento, las garantías bancarias a primer requerimiento, los fideicomisos en garantía o las modalidades de títulos valores de garantía son tan solo algunos ejemplos de los muy numerosos instrumentos negociales destinados a asegurar los créditos entre particulares, además del amplio reconocimiento a la autonomía de la voluntad para crear modalidades complementarias.

Finalmente, también es trascendente subrayar otro elemento de aproximación entre los poderes unilaterales sancionatorios del contrato privado y el administrativo, consistente en las garantías del derecho de defensa y debido proceso, que acompañan el incremento del unilateralismo en materia civil. La reforma de 2016 prevé, de manera sistemática en todos los poderes unilaterales, medidas de protección del deudor, como la necesidad de requerimientos previos a la decisión unilateral, su notificación y motivación explícita, la estipulación expresa de renunciaciones a garantías legales, la proporcionalidad de las medidas y la sanción al desvío de las instituciones, prescribiendo que ellas se adoptan siempre a riesgo del acreedor. Se verifica así la pertinencia de la observación de Laurent Richer⁴⁶, al no calificar las sanciones contractuales del contrato administrativo como expresión del derecho sancionador del Estado. Como lo expone

46 *Op. cit.*, p. 503.

Léfondré⁴⁷, la sanción del incumplimiento del contrato no constituye aplicación de la represión administrativa. Aplicables dentro de la dinámica normal del contrato, su régimen obedece a la justicia entre las partes contratantes y no a las prerrogativas represivas del Estado.

* * *

Con este panorama general y específico, la particularidad de las prerrogativas unilaterales de la Administración en el contrato administrativo, en cuanto poderes implícitos por su condición de autoridad pública, guardiana de los servicios públicos y del interés general, se ve muy relativizada hoy. La doctrina francesa contemporánea lo acepta, aunque no considere que esta evolución haga desaparecer la especificidad del contrato administrativo. En la práctica, la afectación específica del interés público que justifique el ejercicio de los poderes es en extremo excepcional. En efecto, un altísimo número de contratos de la Administración tan solo tiene por objeto brindarle obras menores no estratégicas, bienes o servicios para su funcionamiento, sin que en estas compras esté en juego el interés general. En estos frecuentes contratos la Administración se comporta como cliente, y sus poderes para asegurar la efectividad del objeto contractual no requieren medios jurídicos distintos de los ofrecidos por el derecho privado, en el que el unilateralismo se refuerza cada vez más para darles efectividad a las transacciones económicas.

Y en los contratos en los que sí puede estar en juego el servicio público, o genéricamente el interés general, como en las diversas modalidades de alianzas público-privadas (incluidas concesiones) o el uso o explotación de bienes públicos o de uso público, las inversiones realizadas por los

47 MICHEL LÉFONDRE, *Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique*, tesis, Caen, 1973, p. 24.

privados y la complejidad financiera de los contratos exigen seguridades jurídicas que propenden de manera decidida a la *contractualización* de los poderes unilaterales de la Administración. La lógica de la anticipación de riesgos y de búsqueda del contrato completo anglosajón reemplaza así la dinámica del ejercicio de prerrogativas públicas, en las que la Administración tiene un amplio margen de apreciación de las modalidades y alcance de sus poderes, legitimada por su representación del interés general, con un control posterior de parte del juez administrativo.

Desde hace tiempo, la doctrina señaló el cambio de las relaciones entre Administración y contratistas, frente al modelo de la preeminencia de la potestad pública en el contrato administrativo clásico de Gaston Jèze y Pequignot. Ya en 1951, Marcel Waline⁴⁸ ponía de presente que el antagonismo entre Administración y contratista, entre interés público y ánimo de lucro, cedía ante una relación de mayor colaboración entre las partes. La relatividad de la asimetría fundamental también se ve en el enorme poder que tienen las grandes empresas concesionarias y los grandes constructores, lo que ha permitido apreciar que “la Administración tiende a relacionarse con sus contratistas más como un asociado (*partenaire*) que como el brazo secular de la autoridad pública”⁴⁹. Esta apreciación de hace más de treinta años se ha reforzado en el siglo XXI con la comprobación de que la mutua dependencia entre las partes del contrato administrativo las obliga a encontrar soluciones negociadas respetuosas de las reglas de competencia⁵⁰,

48 MARCEL WALINE, “L’évolution récente des rapports de l’État avec ses co-contractants”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, t. 67, París, 1951, pp. 5-34.

49 JEAN-FRANÇOIS LACHAUME, “L’évolution du contrat administratif en droit français”, en *L’évolution contemporaine du droit des contrats*, Journées R. Savatier. Poitiers, PUF, 1986, p. 61.

50 HOEPFFNER, *op. cit.*

valor creciente en el ámbito internacional que sustituye al interés público interno de los países. La dinámica de los contratos de asociación (*contrats de partenariat*) desarrolla esta idea y la delimitación contractual de los poderes de la Administración, hasta el punto de que se ha afirmado un proceso de banalización por la evolución e influencia del derecho comunitario y el privado⁵¹. Las consecuencias sobre la caracterización del contrato administrativo son tan trascendentes que el profesor Gaudemet ha considerado que “el cuestionamiento del principio de mutabilidad del contrato administrativo marca, a término, la desaparición de esta categoría de contrato”⁵².

Finalmente, la constitucionalización del derecho administrativo, que impone restricciones múltiples a las prerrogativas de la Administración, ve con muy malos ojos los poderes implícitos e indefinidos, tanto en su consagración como en su ejercicio. La amplitud del papel del juez administrativo en el control anticipado, por la vía de medidas cautelares o previas de las actuaciones contractuales (*référé* en Francia) y los riesgos de condenas en extremo graves por el ejercicio de poderes indefinidos propician igualmente la *contractualización* de los poderes unilaterales de la Administración.

Aún en Francia se está ya lejos de las prerrogativas de poder público en contrato administrativo, como las enunciaban los maestros Jèze y Pequignot en la primera mitad del siglo XX. Esta distancia es mayor en América Latina, donde los poderes tradicionalmente estuvieron regulados por la ley y fueron por ello siempre contractuales, aunque nuestra doctrina nos haya sistemáticamente afirmado lo contrario. Pero esa es otra historia...

51 ECKERT, *op. cit.*, n. 17.

52 YVES GAUDEMET, “Prefacio”, en HÉLÈNE HOEPFFNER, *La modification du contrat administratif*, tesis, París, LGDJ, 2009, t. 260.

BIBLIOGRAFÍA

ANCEL, PASCAL, “Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat”, en *RTD civ.*, n.º 4, 1999.

BÉNOIT, FRANCIS PAUL, “De l’inexistence d’un pouvoir de modification unilatérale dans les contrats administratifs”, en *JCP*, vol. I. 1963.

BRACONNIER, STÉPHAN, “Los poderes unilaterales de la Administración en los contratos públicos”, en *Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas* (Alberto Montaña y Jorge Iván Rincón, eds.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

DE LAUBADÈRE, ANDRÉ, “Du pouvoir de l’administration d’imposer unilatéralement des changements aux dispositions des contrats administratifs”, en *RDP*, 1954.

DE LAUBADÈRE, ANDRÉ; FRANCK MODERNE y PIERRE DELVOLVÉ, *Traité des contrats administratifs*, París, LGDJ, t. I (1983) y t. II (1984).

DESHAYES, OLIVIER; THOMAS GENICON e YVES-MARIE LAITHIER, *Réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*, París, LexisNexis, 2016.

DUPRÉ DE BOULOIS, Xavier, *Le pouvoir de décision unilatérale*, París, LGDJ, 2006.

ECKERT, GABRIEL, “Les pouvoirs de l’Administration dans l’exécution du contrat et la théorie générale des contrats administratifs”, en *Contrats et marchés publics*, n.º 10, oct., étude 9, 2010.

FLORIERS, PAUL ALAIN, *Le droit des affaires en évolution: la modification unilatérale du contrat*, Buselas, Bruylant, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, “La figura del contrato administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, n.º 41, Madrid, 1963.

- GAUDEMET, YVES, "Prefacio", en HÉLÈNE HOEPFFNER, *La modification du contrat administratif*, tesis, París, LGDJ, 2009.
- GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2.^a ed., t. IV, El Contrato Administrativo, Pamplona, Aranzadi, 2008.
- HOEPFFNER, HÉLÈNE, *La modification du contrat administratif*, París, LGDJ, 2009.
- JAMIN, CHRISTOPHE y DENIS MAZEAUD (dirs.), *L'unilatéralisme et le droit des obligations*, París, Economica, 1999.
- LACHAUME, JEAN-FRANÇOIS, "L'évolution du contrat administratif en droit français", en *L'évolution contemporaine du droit des contrats*, Journées R. Savatier. Poitiers, PUF, 1986.
- LÉFONDRÉ, MICHEL, *Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique*, tesis, Caen, 1973.
- L'HUILLIER, JEAN, "Les contrats administratifs tiennent-ils lieu de loi à l'administration", en *D, chron.*, vol. 88, 1953.
- LLORENS, FRANÇOIS, *Contrat d'entreprise et marché de travaux publics*, París, LGDJ, 1981.
- MEILÁN, JOSÉ LUIS, "Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuesta de revisión", en *Revista de Administración Pública*, n.º 191, mayo-agosto, Madrid, 2013.
- MODERNE, FRANCK *Recherches sur la puissance publique et ses prérogatives en droit administratif*, tesis, Burdeos, Universidad de Burdeos, 1960.
- PARADA, RAMÓN, *Los orígenes del contrato administrativo en el derecho español*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1963.
- PÉQUIGNOT, GEORGE, *Théorie générale des contrats administratifs*, París, Pedone, 1945.

RICHER, LAURENT, *Droit des contrats administratifs*, 9.^a ed., Paris, LGDJ, 2014.

TERRÉ, FRANÇOIS; PHILIPPE SIMLER e YVES LEQUETTE, *Droit civil. Les obligations*, 6.^a ed., Paris, Dalloz, 1996.

UBAUD-BERGERON, MARION, *La mutabilité du contrat administratif*, thesis, Montpellier, 2004.

UBAUD-BERGERON, MARION, *Droit des contrats administratifs*, 2.^a ed., Paris, LexisNexis, 2017.

WALINE, MARCEL, "L'évolution récente des rapports de l'État avec ses co-contractants", en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. 67, Paris, 1951.